

Title	地方自治の歴史的性格とその本質 - 地方財政論の基礎概念 -
Author(s)	齋藤, 博
Citation	経済論叢 (1956), 77(2): 188-203
Issue Date	1956-02
URL	<a href="http://dx.doi.org/10.14989/132463">http://dx.doi.org/10.14989/132463</a>
Right	
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	publisher

# 經濟論叢

第七十七卷 第二號

---

日本經濟の原狀と今後の經濟政策

.....堀 田 庄 三… (1)

ケインズの一般理論について (下)

.....柴 田 敬… (33)

地方自治の歴史的な性格とその本質

.....齋 藤 博… (50)

---

[昭和三十一年二月]

京都大學經濟學會

## 地方自治の歴史的性格とその本質

——地方財政論の基礎概念——

齋 藤 博

### 一、 は し が き

われわれが國家財政を問題にしようとする場合、その中軸に國家の本質、役割を明確に位置づけることなくしては、科學的な分析は不可能である。國家財政とは、國家權力みづからが執行する經濟、あるいは國家自身の經濟的運動法則の展開である。したがつていま地方財政論をわれわれが展開しようとするれば、地方財政は國家財政の一構成部分として存在しているのであるから、地方自治體が國家權力とどんな關係をもつているか、地方自治の本質と役割を社會科學的に把握することが、大切なことになつてくる。

ところが、從來地方自治の研究は、行政學者の間では相當なされているが、それは行政學的視點からの理念的考察か、あるいは制度上の研究に終つてゐるのが大部分である。だから、地方自治のもつてゐる權力的性格とか、經濟的基礎との連關などについては、十分な研究がなされてゐるとはいふ難い。

そこで、私がこれから地方財政の基礎概念としての地方自治を検討するにあつて、これまでいろいろ主張され

てきた地方自治の概念を、一應簡単に整理しておこう。

第一に、中央集權と地方自治を對立させる考え方がある。この考え方から、「中央集權と地方分權との基本的對立 (fundamental antithesis) の調整」が重要な課題となり「中央集權と地方分權とをいかに調整すべきかという問題は、畢竟、地方團體がいかなる範圍の自主的權限を有し、同時に國家がこれに對していかなる程度の統制を主張できるか」ということに歸着するのである。そうして現代においては、「地方自治と中央統制の問題は、中央と地方との新しい行政關係における合理化・調整・再編成という問題に外なら」ず、「中央統制の問題を中央と地方との間の協力關係としてとらえること」が主張されるのである。だが、資本の獨占と集中の法則に従屬している中央集權のもとで、中央と地方の行政權力の合理的分擔あるいは兩者の調整が可能だろうか。また中央集權から獨立して、地方自治でもつて、地方住民の要求が解決しうるように考えるプロヴィンシャルイズムは正しいものといえるだろうか。

第二に、近代的地方自治を時代錯誤的に稱賛したり、また永久不變のものとする考え方、つまり地方自治を非歴史的につかまえる考え方がある。このような考え方は、資本主義確立期にブルジョアジーの要求として、彼らの經濟的基礎の上につくられた近代的地方自治から、その歴史的具體的内容をぬきさつて、地方自治を一般的抽象的理念であるかのように説明され、地方自治はつねに善であり、民主主義であるかのようにさげばれるのである。戦後のわが國で、從來の官治的中央集權の反動として、近代的地方自治が理念的にさげばれ(シャウプ勸告がその典型)、國民の統一と資本の集中、獨占化をおおいかくす手段につかわれたことは、この考え方の本質をあらわしているといえよう。ところが、地方自治の歴史的性質というものは、近代的地方自治の成立過程、そのブルジョア的本質を

分析するだけでなく、さらに一步進めて、資本主義權力に敵對しているプロレタリアートと地方自治體との關係、プロレタリアートの立場から中央集權と地方自治をどう理解すべきか等々を究明することによつて、より一そう明らかとなるであらう。したがつて、私はプロレタリア地方自治について、マルクス・エンゲルス・レーニンの古典における地方自治論から、その根本問題にふれてみたいと思う。

以上要するに、私が本稿で問題としたいことは、右にみたような地方自治の概念を社會科學的見地から検討することによつて、地方財政論の方法論的基礎をかためることである。

註

- (1)、(2) 辻清明「日本官僚制の研究」弘文堂、一三七—八頁。
- (3)、(4) 河中二譚「地方團體に對する中央の壓力」法律時報、二七卷七號、四二頁。

## 二、近代的地方自治の成立とその本質

歴史的にみると、近代的地方自治は資本主義勃興期における新興ブルジョアジーの封建體制ないしは絶對王制にたいするブルジョア民主主義運動の產物である。經濟的編成からみたブルジョア社會がもつとも典型的に發展したイギリスは、近代的地方自治の母國ともいわれている。したがつて、イギリスにおける近代的地方自治の成立過程を、歴史的・理論的に検討することによつて、近代的地方自治の本質、意義と限度も端的に析出しようのではなからうか。

絶對主義權力は、本質的には主として封建的土地所有者階級に依存しているのであるから、「巨大な官僚組織：

……および軍隊組織これは絶對王制の時代に封建制度の崩壊にさいしてでき、その滅亡をはやめるのにやくだつた。地主や都市の領主的特權はすべて國家權力のちようとそれと同數の附屬物にかわり、封建的な高位高官は有給の官吏にかわり、敵對しあう中世的絶對權力の色とりどりはりあわせは、仕事工場式に分割集中されている一つの國家權力の、きちんとした計畫にかわる」ことになつても、地方、領地、都市、縣などには、地方的な特殊な權力がこつていた。

イギリスにおいては、絶對君主によつて任命された代官 (Sheriff) が、財政、治安および軍事の責任者として、地方行政に強大な支配權をもつていた。その後一四世紀になると、地主やそれにむすびつく地方有力者のあいだから、後代のいわゆる治安判事 (justice of the peace) が地方支配の前面にあらわれてきて、シェリフの地位は次第に衰へてきた。治安判事は國王によつて任命され、その本來の職分はその名の示すごとく刑事裁判を司る司法機關であつたが、それだけでなく封建制の崩壊過程に生ずる警察的な仕事や、資本の本源的蓄積にともなう種々な任務もかねており、政治的支配機構のその地域における實質的な頂點となつていた。すなわち、エドワード三世の在位中にみだされた勞働者條令 (statutes of labourers) の執行の擔當、その條令の發展ともいふべき救貧法 (poor law) の實施にさいしては、その監視官の任命監督權を手中に収め、マルタスの云う「流血立法」の苛酷な執行者となつたのである。しかも治安判事になる資格範圍は、當時における中央議會を構成する代議員の選出母體である地主・郷紳階級と同じで、絶對王制の中央、地方における權力基盤を形づくつていたのである。

他方、特權商人はイギリス重商主義政策のもとにその力を大きくし、彼らの根據地であつた都市は徐々に發展していた。彼らは國王から特許狀をえてさまざまな特權をもつており、また獨立の選舉區として議會に代表者を送り

うるようになった。

このようにして、一八世紀における地方行政の中心は治安判事と教會區および都市團體とにあつたのである。そしてこれらを頂點とする地方的な特殊な權力が下からの資本主義化をさまたげるものとして作用しはじめており、資本主義發展の擔い手たる新興ブルジョアジーの要求と衝突していたのである。彼らは絶對王制との闘争の強化の中で、いわゆる近代的地方自治とその財政の確立を主張したのである。

このような過程の背後には、産業革命の進展による新興ブルジョアジーの覇權獲得、機械制大工業の成立、資本主義生産様式の全一的支配の確立が横たわつてゐる。すなわち、孤立分散的な地域經濟をうちやぶる統一的な國內市場の形成は、すでに絶對王制の下での本源的蓄積過程として規定されるが、この段階での統一的な國內市場は、地方的な特殊な權力を残存させてゐる以上、資本にたいする労働の從屬は形式的で、また一生産部門から他の生産部門への資本および労働の自由な移動、自由競争はまだ不十分であつた。したがつて、ブルジョアジーは、資本の本性からして、地方的な特殊な權力を一掃して、統一的なブルジョア國家權力の確立を要求するのである。すなわち、ブルジョア的な統一國家權力の下でのみ、資本にたいする労働の實質的從屬、資本間の自由な競争、また労働の完全な流出・流入が保證されるような統一的な國內市場も完成され、ブルジョア的な統一國家權力の確立基盤である資本主義生産様式の全一的支配がもたらされるのである。そして、ブルジョアジーは社會の政治勢力としての地位と支配をうちたてることができるのである。イギリスにおける一八三二年の議會改革は、右にみたような經濟的基礎の上に立つた新興ブルジョアジーのために政治權力への門戸を開放したものであつた。

しかも、産業革命の進展と機械制大工業の確立は、その結果として人口の都市集中、公衆汚物の激増、貧民階級の

増加および犯罪の瀕發をもたらしした。圍込運動で耕地を失つた農民、機械に壓倒された手工業者、賃労働者、アイランドからの移住民が、裸一貫で無數に流れこんだ都市には、無秩序と、放蕩と、犯罪と、各種の疾病とが不可避免的に激増していた。だが、これらの貧民は都市の社會的混亂の中に密集していながら、偏狹な孤立状態におかれ、労働者階級としての團結と自覺を缺いていたのである。貧民大衆のこのような状態の中で、彼らは一八世紀末葉から各都市で機械破壊運動をおこしたのであり、この機械破壊團の暴動は、當時支配體制を確立しつつあつた新興ブルジョアジーにとつては、非常な脅威と感ぜられたのである。したがつて、ブルジョアジーには、貧民問題解決が都市對策にとつて不可欠なものとなり、さらに、資本主義發展にともなう土木事業、教育、保健、衛生等の諸活動、國內市場の擴大・深化のために必要な交通網整備などが、都市團體に新しい活動舞台をあたえていたのであつた。しかしながら、當時の舊い都市團體は、これらの新しい事業にたいしては、すでに命運つきたものとなつており、むしろ新興ブルジョアジーの資本支配のためには、妨害物となりつつあつたのである。

そこで、一八三二年の議會改革の結果一大政治勢力として進出しつつあつたブルジョアジーの要求は、三四年の改正救貧法をもつてする改正の第一歩として始められた。その結果、救貧行政は内部機構の上で畫一化されると同時に中央からの嚴重な統制をうけるようになったのである。その翌一八三五年には新しい都市團體法 (Municipal Corporation Act) が制定され、イギリスの地方制度史上一時期を畫するといわれるような根本的な變革がくわえられたのである。この改革の主要點は、選舉權を擴大することによつて古い寡頭政治的支配を打破し、新しい市會の組織および權限を整備して、資本主義的諸行政の活動舞台があたえられたことである。

さて、これまで説明してきた近代的地方自治の歴史的發展は、われわれに次のことを教えるであらう。ブルジョ



ア的な統一國家權力がうちたてられる過程は、資本の人格的表現であるブルジョアジーの支配が全一的に確立することである。もともと、近代資本主義社會に對應する國家形態が、統一的な中央集權國家であることは歴史的にも、經濟的にも明らかである。しかしながら、この統一的な中央集權國家は、封建制度に對立してきたえあげられた絶對王制時代の軍事的・官僚的統治機構の形骸のうえに築きあげられたものであり、社會的生產ないし社會的生活の全部が唯一の中央權力のもとに直接つながり、またつながっていないなければならないというわけではない。唯一で統一している權力の支配を全日の末端まで浸透させるためには、國家權力の附屬物として、地方行政機關を社會のすみずみまでに分散配置することは、支配をより圓滑に、より巧妙におこなう體制を整備する上でも必要なことである。國家權力の不可缺の一構成部分としてつくられている地方制度は、その權力支配の基礎において、中央權力のそれと同一であるか、密接なつながりがあり、決して中央權力と地方行政機關とが對立するような性質のものではない。だから、地方自治、地方分權ということは、外見的には超階級的とみられる國家權力がもっているところの階級支配の本質を、國の中央と地方の支配階級と國民（地方住民）の間に介在して、おおいにかくすることを意味している。中央集權と地方自治ないし地方分權は決して對立したり、異質的なものではなく、ブルジョアジーの階級支配を基礎とした中央集權であり、地方自治である。したがって、兩者は階級支配の道具としては、一組みのセットをなしているともいえるのである。

だから、本質的には、中央政府と地方行政機關が、國政事務、委任事務、固有事務という風に、それぞれの圖式的な機能に應じて相協力して仕事を分擔しあうというものでもなければ、また國と地方團體との間に何かの調整が必要であるというべきものでもない。ところが、資本主義が獨占段階に達すると、經濟發展に不均等な側面が強く

なつてくるし、資本と勞働との對立、階級闘争も激しくなつてくる。その結果、全國の産業・金融の支配網は、獨占資本に集中してくる。獨占と非獨占ないし中小企業との矛盾、都市と農村の對立、地方財政の國家財政への從屬が強くなつてくる。そこで、國と地方團體とのアンバランスを調整するということが問題とされるようになる。しかしながら、經濟の集中化と逆行するような調整は不可能である。もし調整作用が、獨占段階にでてくる支配階級の地方における經濟的基礎・生産關係の矛盾や危機を一時的にも解決するためのものであるならば、それは中央の支配體制の強化を意味するし、中央集權化は促進されざるをえない。したがつて、調整ということは、中央集權と地方自治の協力體制の樹立あるいは相互補強ではなく、たこの足のようにはりめぐらされた國の地方支配の網を再編成あるいは強化することなのである。

他面では、地方行政は一國の生産關係の地方における具體的特殊的なあり方を反映するという面をもつてゐる。だから自治體はその面では、地方住民の要求を反映せざるをえない弱點をもつてゐる。獨占資本と國民大衆との對立が強まり、地方の支配勢力の動搖がはげしくなればなるほど、その面が大きくなる。このことは獨占資本の地方支配を内部から掘りくずすことになる。そこで國の地方支配を強化し、地方住民の抵抗をおさえるためには、地方自治體が自ら執行しうる行財政の側面あるいは地方住民が自治體にたいしてもつてゐる種々な權利を、できるだけ統制する必要に迫られるのである。このような場合、現象的、部分的には、國と地方自治體とのあいだの矛盾、對立としてでてくることもありうるが、それは國と地方の行政機關を支配してゐる諸勢力と國民（地方住民）との基本的な對立の深まりの反映であり、地方自治體の本質・役割あるいは地方自治體の國にたいする關係が變質したことを意味するものではない。

註

(1) マルクス「ルイ・ボナパルトのブルジョア主義」マル・エン選集、第五卷下。大月書店版、三九四頁。

(2) 「従来の教會區の連合體 (Union) によつて選出された地方救貧委員會 (Board of Guardians) を新たに設け、これに救貧行政事務を處理せると共に、その事務を全目的に統一し統制するために、中央に三名の委員から成る救貧監督廳 (Poor Law Commission) を設けたのである」(長濱政壽「地方自治」四〇頁)

(3) 新しい都市團體法の内容を簡單に列擧すれば、(一)都市を公法人とし、市の住民によつて選舉せられ、住民のために働き、住民にたいして責任を有する市令として、市を運営し、代表させる。(二)その市に三カ年間居住し、地方税を納めるものに、すべて政治上および宗教上の差別なく、市會議員選舉權を與え、寡頭政治制を打破した。(三)市會議員の任期を三カ年とし、議員の三分の一を六カ年任期の長老議員とし、終身議員制を廢止。(四)市會に委ねられた行政領域の權限を限定する(詳細略)。(五)都市團體の財産の公共性を明確にした。六市吏員の任用を市會の手に移す。(六)都市裁判官の任用權を長老議員の手から國王の任命に移す。(七)毎年都市の會計を檢査する。(八)都市の起債、市有財産の處方は中央政府の監督制度を設け、大藏省の承認を求めねばならない。等々である。(藤田武夫「全訂日本地方財政論」三一—四頁参照)

### 三、プロレタリアートと地方自治

前節の敘述を通じて、いわゆる近代的地方自治なるものが、資本の權力機關の不可缺の一構成部分としての階級的本質をおおいかく抽象的理念であることを明らかにしてきた。したがつて、ブルジョアジーのための地方自治、地方制度は、當然のことながら階級對立の一方の極であるプロレタリアートおよびプロレタリア革命と根本的な敵對關係をもつてくる。

では、プロレタリアートにとつての地方自治および地方制度に對する基本的な原則とはいかなるものであろうか。

周知のように、エンゲルスはマルクスと同じように、プロレタリアートおよびプロレタリア革命の見地から、民主主義的中央集権、單一不可分の共和制を固執している。エンゲルスは、一八九一年「エルフルト綱領草案批判」の「政治的諸要求」の中で「單一不可分の共和國」の基本原則をうち出し、その間接的暗示としてつぎのことを要求している。「普通選舉權によつてえらばれた官吏による州、郡、市町村の完全な自治制。國家の任命になるすべての地區および州に官廳の廢止。」

ここでわれわれがとくに注意せねばならない重要なことは、當時、小ブルジョア的急進主義者のあいだに非常に廣まつていた見解——連邦共和國が、かならず中央集権的共和國より以上に自由であるというような見解に對して、エンゲルスは、その反動性、後退性を指摘しつつ、統一的な中央集権と地方自治の問題をつぎのように書いています。

「だから統一共和國なのだ。しかしそれは、こんにちのフランス共和國のことではない。すなわち、一七九八年に創立された帝國から皇帝をとりさつたにすぎない共和國のことではない。一七九二年から一七九八年までのあいだ、フランスの各縣、各市町村は、アメリカの模範にしたがつた完全な自治をもつていた。そして吾々もまたこれをもたなければならぬのである。どのようにして自治制をもうけるべきか、そしてどのようにして官僚なしにすまされるかは、アメリカとフランス第一共和國とが吾々に證明してくれたし、そしてこんにちでもなおオーストラリア、カナダ、その他のイギリスの植民地がこれを證明している。そしてこのような州および市町村の自治は、たとえばスイスの連邦速度などにくらべてずっと自由である。この後者では、なるほど州は同盟國家にたいしてきわめて獨立的だが、縣および市町村にたいしても同様にかわめて獨立的である。州政府は縣長官や知事を任命しているが、こういうことはイギリス語系の國々では全然みられないことだし、吾々も將來はプロシヤの郡長や縣參事官

と同様、こうしたものもつつしんでねがいさげにしたいと思うのである」と。

だから、エンゲルスにとつては、中央集権は廣汎な地方自治をいささかも排除するものでなく、このような自治は「諸コミュニティ」および諸地方によつて國家統一のための自發的な防衛が行われる場合には、あらゆる官僚主義、上からのあらゆる「指揮」を無條件に驅逐するものであつた。すなわち、プロレタリアートにとつては、官僚的・軍事的國家機關を粉碎、破砕し、それに代えるに、下からの、その場での完全な自治と、上からのプロレタリアートの直接的權力、その獨裁をもつてすることである。

ところで、われわれは右に述べたプロレタリアートにとつての地方自治の原則を、史上最初のプロレタリア獨裁をうちたてたパリ・コミュニティの経験の中に檢證しうる。

一八七一年三月一八日、パリのプロレタリアートは、首都をロシアにうらうとしたブルジョアジーにたいして逢起し、パリ・コミュニティを布告した。これはまさに世界史上最初のプロレタリア獨裁であつた。コミュニティは、「階級支配をそれ自體をも廢止する共和國」の「現實型態」であつた。

「コミュニティ」は、市内各區での普通選舉によつて選出された市會議員からなりたつていた。彼らは選舉民にたいして責任をおり、短期間に解任されうものであつた。いきおいその議員の大部分は、勞働者、または勞働者階級の承認した代表者であつた。」

また「コミュニティ」は議會のような團體ではなくて、同時に行政府であり立法府である一つの行動體たるべきものであつた。警察はこれまでのように中央政府の道具であることをやめ、ただちにその政治的性質をうばわれ、責任ある、いつでも解任できるコミュニティの道具にかわつた。行政府のその他のあらゆる部門の官吏も同様であつ

た。<sup>の</sup>

こうして、コンミュンは常備軍の廢止、官僚制度を絶滅することによつて、眞に民主的な制度の基礎を提供したのである。

さらにコンミュン制度の全國的な見取圖として、「どんな小さな田舎の村でもコンミュンがその政治型態となるべきこと、また農村地方では常備軍をやめてそのかわりに服役期間のごくみじかい國民兵をおくべきこと」が規定され、「各郡内の農村コンミュンは、その中心城市における代表者會議で共通の事務を處理し、さらにこの郡の會議がパリの全國代議員會に代議員をおくること」になつていた。古い國家權力の抑壓的な諸機關は破壊されたが、正當な機能は社會の責任ある機關の手に、コンミュンの官吏、嚴格な責任のある官吏にひきわたされるはずになつていた。まさに國民の統一は破壊されるべきものではなくて、反對にコンミュン制によつて組織されるべきであつた。プロレタリアートが國家權力をその手ににぎり、まづたく自由にコンミュン制を組織し、コンミュン活動を統一してゆくこと、ここに民主的中央集權と地方自治とを、少しも矛盾することなく存在させることができた<sup>の</sup>と考えられるのである。

パリ・コンミュンの經驗を研究することによつて、われわれはプロレタリアートの地方自治にたいするもつとも原則的な態度、プロレタリア地方自治の本質と形態を究明することができる。すなわち、プロレタリアートによつてブルジョアジーの自治體諸制度を國家機關と對置させることはできないし、自治體はそのまゝでは決してプロレタリアートの階級闘争の機關にはなりえない。プロレタリアートの自治體にたいする原則は、國家權力の問題、國家權力の變革とむすびつけなければ無意味なものになるし、プロレタリアートにとつて、自治體をめぐる諸要求

は、國の基本的な政治狀態、經濟狀態と固くむすびついているからである。

にも拘らず、いわゆるプロヴィンシヤリズムの名で知られている考え、つまり地方議會でプロレタリアートの代表が多數をしめ、この地方議會が中心になつて、中央の權力に反對し、プロレタリアートの諸要求をある程度は地方的に實現できるといふ考えが、しばしば説かれている。

このような考えが、實は、プロレタリアートに、國家權力といふもつとも肝腎なことを忘れさせ、またプロレタリアートの全階級的な運動を地方的な目的に分散させることになり、プロレタリア地方自治の理念を思想的に武裝解除させることになる。<sup>10)</sup>したがつて、以下かんたんにプロレタリアートの地方自治體對策についてふれてみたい。その中で、プロヴィンシヤリズムのまちがいはきわめて明白なたちで證明されるであらう。

レーニンは、地方議會の選舉に際して、小ブルジョア民主主義の二つの黨、ナロードニキとメンシエヴィキが、意識のおくれた選舉民大衆をだまそうとして同じような大げさな空文句、派手な約束を掲げながら、この公約を實現するための、現實の諸條件については一向に沈黙していることを批判して、次のようにのべている。「問題はつぎのところにかかつてゐる。こういつた種類のあらゆる綱領が、これらの大げさな諸改革のすべての目錄が、もし資本の支配という、きびしい、そして殘酷な諸條件をわすれるならば、實際には、まったく無邪氣な「敬虔な願望」か、あるいはくだらないブルジョア政治家による大衆欺瞞をあらわす空虚なことばでしかないのである。……この綱領のまつさきに、改革の諸項目のまつさきに、改革を實際に實行するための根本條件として、つぎの三つの決定的な諸點がかかげられなければならない。

- (1) (公債の支持といふかたちをとると他のかたちをとるとを問はず) 帝國主義戰爭は、絶対に支持しない。

(2) 資本家政府は絶対に支持しない。

(3) 警察を再建させず、全國民的な民兵によつておきかえる。<sup>11)</sup>

すなわち、警察と常備軍を民兵におきかけることは、當時（一九一七年）の革命狀勢の切迫した時期においては、勤勞者のためになる自治體の諸改革を成功的にこなう前提條件であり、また他の二つの主要な條件は、自治體綱領に關係するばかりでなく、國家權力全體に關係する問題だからである。自治體の諸改革は、そこで國の全般的な政治狀勢がおのずからくりひろげられるカンヴァスであるにすぎないのである。

註

(1) エンゲルス「エルフルト綱領草案批判」マル・エン選集第一七卷下大月書店三八九—九〇頁。

(2) 右同 三八八—九頁。

(3)(4) マルクス「フランスにおける内亂」マル・エン選集、第十一卷下、大月版三八頁。

(5)(6) 右同三八頁。

(7)(8) 右同 三二九頁。

(9) このような完全な自治をもつ地方制度のうえにきづかれる民主的中央集權については、現在の中華人民共和國においては、その實例をみることが出来る。同國憲法第二條には次のようにのべてある。「中華人民共和國のすべての權力は、人民にある。人民が權力を行使する機關は、全國人民代表大會と地方各級人民代表大會である。全國人民代表大會、地方各級人民代表大會およびその他の國家機關は、一律に民主集中制を實行する」と。

この場合、地方人民政府は國家組織の政治的基礎であり、廣汎な人民大衆と直接に連絡してゐる人民主權機關である。（憲法第五六、五八、五九條參照）そしてすべての地方人民政府は中央人民政府に集中し、民主的な中央集權制が確立してゐる。このような制度のもとにあつては、地方政府と中央政府との間に對立が起りうるはずはないであらう。なぜならいづれも、勞働者、農民の同盟を主力とする國民大衆の權力機關であるからである。



また、ソ同盟での地方自治の原則は、「地方域住民の政治への積極的参加を保證し、地方の政治が地方住民の利益に奉仕し、この両者が相互關係となつて住民の積極性がますますたかまつていく點にある」。(溪内謙「ソ聯邦の地方行政(下)」『地方自治資料』No. 一〇八) すなわち、ソ同盟では、一方では國家計畫にあらわれた中央集權の必要性、他方ではこの計畫への全人民の参加を保證する民主主義の必然性、この兩者の結合が、民主主義的中央集權という獨自の中央と地方との關係を生み出してゐる。カガノヴィツチの表現をかりれば「全國家權力は全體として自治となり、地方自治は國家權力となつた」のである。

- (10) レーニンは、メンシエヴィキが土地公有化が「反動に對する防壁」としての地方自治を生み出すという意見を批判して、「公有化は、中央の民主主義が不完全なままでの地方の民主主義をみとめることによつても、階級闘争をにぶらせる。それはまた、『自治體社會主義』という思想によつても、階級闘争をにぶらせる」とのべている。(「一九〇五—一九〇七年のロシア革命における社會民主黨の農業綱領」、全集一三卷、三六七頁、大月書店刊)
- (11) レーニン「かれらは肝腎なことを忘れてゐる」、「レーニン・スターリン、革命的議會主義」社會書房 一六九—七〇頁。

#### 四、むすび

以上、敘述してきたように、地方自治は、抽象的一般的に存在するものではなくて、歴史的具體的内容をもつものである。その歴史的具體的内容とは、第一の範疇はブルジョア民主主義運動の產物としての近代的地方自治であり、第二のそれはブルジョア民主主義に代るプロレタリア民主主義の生物としての、新しい意味での眞に民主主義的な地方自治である。

すなわち、前者は資本の全能によつて規定された地方における具體的な階級編成と、國家集中によつて全國のすみずみにまではりめぐらされた地方における政治的、經濟的支配を實現するものであり、中央集權と地方自治の地

方分權を對立的に扱つて、中央政府の機能はこれ、地方團體の機能はあれと、ア・プリオリに分類できるものではない。國家機關と地方團體は、ともにその基礎を資本の全能と要求においており、ともに資本のための權力として被支配階級と對立しているのであり、階級對立の具體的展開が、中央集權を必然的に強化し、それをおおいかくすヴェールとして地方分權——民主主義が強調されるのである。歴史上、つねに權力の具體的優越性を背後にかくしながら、地方自治の抽象性が前面に押し出されているが、そこにいわゆる「地方自治」の階級性が存在するのである。それについて後者は、資本主義的中央集權をうちたおすことによつて實現した。全國したがつて全地方人民の意志と要求を實現する徹底した中央集權と地方住民の民主主義と自治を意味するのである。したがつて、根本的に對立するのは中央集權と地方自治ではなく、ブルジョア的中央集權——その一環としての地方自治と、人民のための新しい意味での民主的中央集權——地方自治である。

われわれは、近代的地方自治の成立過程とその本質を明らかにするだけでなく、さらにそれが、プロレタリア地方自治に轉化してゆくことをみてきた。すなわち、地方自治の歴史性と階級性を究明してきた。したがつて、地方行政機關の本質と役割も明白になつてきた。かくしてわれわれは地方財政論が任務とする、資本主義的發展段階に照應する國民經濟の地方における生産關係の總體と、その上部構造としての國家權力の末端的行政機關を中心とする地方の支配機構をとおしておくる經濟問題の分析を科學的になしうるのであらう。ここに、地方財政論の基礎概念としての地方自治を問題にした意義と理由が存在するのである。